

Нетипичные формы правления

Форма правления, зависит от многих факторов. Серьезное влияние на форму государства оказывает культурный уровень народа, его исторические традиции, характер религиозных мировоззрений, национальные особенности природные условия проживания, зарубежный опыт, субъективные факторы и т.д. Социальные причины выдвигаются на первый план чаще всего в периоды революционных событий, как, например, во время и после буржуазных революций в Европе и Америке: молодая, прогрессивная буржуазия, возглавлявшая широкие слои населения, добилась ограничения власти монарха, ликвидации абсолютизма, установления дуалистической или парламентарной монархии, а иногда и республики (например, в США). Вслед за США президентские республики утвердились в странах Латинской Америки. Наконец, повышение роли парламента в ряде стран Европы и Азии привело к возникновению парламентарной республики. После крушения тоталитарных режимов с начала 90-х годов такой процесс развивается во многих странах Африки. В ходе этого исторического развития были и своеобразные зигзаги: республика при фашизме во главе с фюрером, дуче, каудильо мало чем по существу отличалась от монархии (хотя юридически форма была иной), а республики в социалистических странах, странах социалистической и капиталистической ориентации (преимущественно в Африке) с однопартийной системой и провозглашенной конституциями руководящей ролью одной партии мало сохраняли подлинно республиканских черт.

Разделение на монархии и республики, а их внутренняя классификация на абсолютную, дуалистическую, парламентарную монархии, президентскую и парламентарную республики всегда имели и сейчас имеют довольно жесткий характер.

Приведенные в предыдущей главе критерии для различения форм правления и сегодня сохраняют свое значение, все они (кроме явственно выраженной дуалистической монархии) существуют в различных государствах мира. Но на их базе и наряду с ними путем совмещения и появления новых признаков создаются неизвестные ранее формы, причем эта тенденция набирает силу: "чистых", традиционных форм остается все меньше, а формы правления во вновь возникающих государствах (например, при распаде СССР, Югославии, Чехословакии), как правило, соединяют разные черты. В данном случае речь идет не о том, что в развитых капиталистических странах, а иногда и в некоторых развивающихся государствах на основе демократизации политических режимов практически утратились различия между монархией и республикой (по своему характеру монархии в Великобритании или Японии мало чем отличаются от республик Франции или Италии). Говоря о смешанных и "гибридных" формах правления, мы отмечаем тот факт, что утрачивается жесткость существующих классификаций и по юридическим признакам: соединяются черты республики и монархии (например, в Малайзии), абсолютной и конституционной монархии (Кувейт), президентской и парламентарной республики (Колумбия по конституции 1991 г.).

Тому есть несколько причин. Во-первых, практика последних десятилетий показывает, что для управляемости государством важно не столько разделение властей и система взаимных сдержек и противовесов (эти моменты обеспечивают демократизм в управлении, исключают концентрацию власти в руках какого-либо одного органа), сколько установление необходимых взаимосвязей, взаимодействия, взаимосогласованности в работе высших органов государства. Отсутствие этого, как свидетельствует опыт противоборства законодательной и исполнительной власти в России

(а отчасти - и внутри исполнительной власти), ведет к кризису всей политической системы. Создание смешанных и "гибридных" форм улучшает взаимодействие органов государства, хотя это происходит либо за счет уменьшения роли парламента, либо за счет сокращения полномочий президента, либо путем установления подчинения правительства одновременно и парламенту, и президенту, что создает известную неопределенность в его положении. Какие-то плюсы почти всегда сопровождаются определенными минусами, как, например, тенденция вытеснения роли правительства единоличной властью премьер-министра в условиях парламентарной формы правления.

Во-вторых, "чистые" формы правления имеют недостатки, присущие форме как таковой. Например, президентская республика имеет тенденцию к президентскому авторитаризму. Об этом отчетливо свидетельствует появление суперпрезидентских республик в Латинской Америке, а также президентско-монистических республик в Африке. Для парламентарной же республики характерна нестабильность правительства, частые правительственные кризисы и отставки. Поскольку в парламентарной республике и парламентарной монархии правительство зависит от парламентского большинства (а оно нередко достигается путем коалиций различных политических партий), то утрата такой поддержки ведет к вотумам недоверия. В Италии, например, правительство удерживается у власти в среднем меньше года, хотя партийный состав правительства обычно почти не меняется, да и персональные перестановки незначительны. Тем не менее, выступления в пользу изменения формы правления в этой стране в последнее время резко усилились, и похоже, что на этот раз не останутся безрезультатными. Включение элементов президентской республики в парламентарную, а парламентаризма - в президентскую, применение других методов помогает преодолеть недостатки "чистых" форм.

В-третьих, возникновение смешанных, "гибридных" форм связано с распространением и восприятием во все большем числе стран мира общечеловеческих ценностей, влиянием гуманистических идей и институтов. Под влиянием таких идей в эмиратах Персидского залива (Кувейте, Катаре, Бахрейне, ОАЭ, в 1992 г. в Саудовской Аравии – государстве, наиболее упорно сопротивляющемся идеям конституционализма) приняты конституции. Однако эти акты не являются конституциями в полном смысле слова, поскольку не ограничивают власть монарха, ибо даже там, где они не приостановлены, а парламенты не распущены (в Кувейте, например, проводятся выборы), основные законы провозглашают, что вся власть исходит от монарха, парламент фактически и даже юридически (Катар, ОАЭ и др.) является лишь консультативным учреждением.

Наконец, изменения в форме правления связаны с давлением и борьбой прогрессивных сил. Примерами могут служить появление новой конституции Непала 1990 г. и фактическое изменение формы правления в Иордании в связи с королевскими прокламациями в 90-х годах при сохранении прежней власти одного и того же монарха.

"Республиканская монархия"

Как уже отмечалось, глава государства в монархии – наследственный и пожизненный. Выборы нового монарха обычно проводятся в том случае, когда прекращается династия (например, выборы царем Михаила Романова в России в 1613 г.). Вместе с тем, в современных условиях есть такие монархии, где глава государства не пожизненный и не наследственный, а переизбирается через определенный промежуток времени. Такая система, как уже упоминалось ранее, существует в Малайзии и Объединенных Арабских Эмиратах, своеобразных федеративных выборных монархиях. В каждом из этих государств глава государства переизбирается раз в 5 лет. Это сближает главу государства - монарха с президентом, а монархическую форму правления с республиканской. Однако

оба государства остаются монархиями, ибо главой государства не может быть избран любой гражданин, удовлетворяющий избирательным квалификациям и требованиям для президента, а только один из "местных монархов" - правителей составных частей федерации.

В Малайзии 9 из 13 субъектов федерации возглавляются наследственными султанами (управление в четырех других организовано иначе), и только эти 9 образуют Совет правителей, который раз в 5 лет избирает главу государства. В Малайзии Совет правителей не обладает властными полномочиями, власть монарха тоже существенно ограничена (особенно после конституционной реформы 1983-1984 гг.). Малайзия - парламентарная монархия.

Иначе обстоит дело в ОАЭ. Высший совет семи эмиров - субъектов федерации обладает всей полнотой власти - он принимает законы. Национальное же собрание, назначенное эмирами (каждый эмир назначает определенное число членов, установленное Временной конституцией 1971 г., и зависящее от размеров эмирата), имеет лишь консультативный характер. Высший совет эмиров избирает главу государства раз в 5 лет. Несмотря на такие выборы, основные полномочия главы государства сосредоточены у Совета эмиров. В ОАЭ действует по существу коллективный монарх.

Суперпрезидентские республики Латинской Америки

В политической жизни Латинской Америки из-за частых переворотов и контрпереворотов вопрос о форме государства обычно приобретает большее значение, чем в ряде других стран. Постоянная кризисная ситуация объясняется тем, что система власти не отвечает современным условиям. Замена президентской формы правления парламентарной могла бы способствовать стабилизации. Несомненно, что нестабильность на континенте вызвала к жизни особые модели форм правления в ряде стран Латинской Америки.

Президентская форма правления сложилась в этих странах под влиянием США. Однако, несмотря на значительное сходство с формой правления в США, президентские республики в Латинской Америке уже на ранней стадии развития представляли собой особую разновидность, характеризовавшуюся наличием таких специфических черт, как:

- высокая степень централизации государственного аппарата;
- гипертрофированное развитие института чрезвычайного или осадного положения;
- важная роль армии в политической жизни;
- преобладание насильственных методов достижения власти (прежде всего поста президента);
- почти повсеместное отсутствие развитых партийных систем.

Одной из основных отличительных особенностей этой формы правления по сравнению с США явилась и значительно большая концентрация власти в руках президента, а также абсолютизация роли исполнительной власти.

Уже тогда, в XIX веке, сложилась система, когда ключевым органом государственного механизма стал президент, которого конституции наделяли широчайшими полномочиями.

По определению О.А.Жукова, "реальной формой политического властвования в Латинской Америке в XIX веке стали диктаторские режимы".

Соединяя в своих руках функции главы государства и главы правительства, свободного от парламентской ответственности, президент, как правило, являлся также главнокомандующим вооруженными силами республики, что в совокупности с его правом объявлять в стране чрезвычайное или осадное положение превращало его, по словам известного мексиканского юриста Д. Косио Вильегаса, в “судью последней инстанции и верховного арбитра при решении конфликтов между теми, кто управляет, и теми, кем управляют”.

Характерной чертой президентской формы правления в условиях авторитарных режимов обычно служит надделение исполнительной власти столь широкими законодательными полномочиями, что конгресс превращается в декоративный придаток правительства всевластного президента. Президентское законодательство является по существу основным, а подчас и единственным законодательством в стране.

“Монархическая республика”

Выше речь шла о монархиях, которые имеют республиканский признак - систематическую выборность главы государства. Вместе с тем, в современном мире в условиях тоталитарных систем появились разновидности республики, характеризующиеся нелегитимностью власти. Например, когда в стране происходит государственный переворот, который ставит во главе государства единоличного диктатора (он может называться как угодно - президентом, координатором, вождем, генеральным секретарем центрального комитета партии и т.д.) или группу диктаторов, форма правления официально может провозглашаться или оставаться республиканской, но ее демократическая суть выхолащивается. Это происходит и в том случае, когда законно избранное или назначенное должностное лицо (президент, премьер-министр и т.п.) захватывает не принадлежащие ему по конституции полномочия, отказывается оставить свою должность по истечении срока полномочий, - словом, когда узурпирует власть. Так поступил Гитлер в Германии в 1933 г., Ж.Мобуту в Заире (тогда - Конго) в 1960 г., черные полковники в Греции в 1967 г., А.Пиночет в Чили в 1973 г.

В фашистских государствах по существу были ликвидированы выборы как способ формирования органов государственной власти, распущены все оппозиционные политические партии, все формы власти подчинены правительству во главе с официально признанным вождем, пользовавшимся неограниченными полномочиями, а фашистская партия превратилась в государственную организацию.

Есть и примеры такой замены монархии республикой, которые означают ликвидацию существовавшей при монархии демократии. Например, те же греческие "черные полковники" в июне 1973 г. ликвидировали монархию, однако демократии стране такая "республика" отнюдь не добавила. "Социалистические" республики служили и служат прикрытием единоличной диктатуры генерального первого секретаря компартии или групповой диктатуры политбюро ее центрального комитета. Мало отличаются от абсолютной монархии некоторые республики тропической Африки, где, несмотря на наличие парламента и формально независимых судов, власть президента практически неограниченна (т.н. монархические республики). Смена президентов здесь происходит обычно лишь в результате их смерти или военного переворота, а отнюдь не всеобщих выборов. Перевыборы же на новый срок носят скорее ритуальный, чем реальный характер. В Малави, к примеру, Президент вообще находится в должности пожизненно.

В отличие от суперпрезидентских президентско-монархических республик существовали при однопартийной системе, и пожизненное пребывание у власти президента было предусмотрено конституцией.

Начало этому явлению было положено, видимо, в Индонезии (президент Сукарно), затем последовала социалистическая Югославия. Согласно ст. 220 конституции 1963 г. переизбрание не распространялось на первого президента И. Броз Тито. Несменяемым президентом провозгласил себя Маркос на Филиппинах (в 1986 г. он все-таки провел выборы, где потерпел поражение). В 60-80-х годах пожизненными президентами провозгласили себя главы государств в Малави, Уганде, Тунисе, Экваториальной Гвинее и некоторых других странах, а пожизненный президент Центральной Африканской Республики Бокасса стал императором. Впоследствии почти все они были свергнуты в результате военных переворотов, лишь президент Туниса Бургиба был смещен конституционным путем в возрасте 84 лет после заключения медицинского консилиума о его неспособности выполнять обязанности президента. Ныне осталось лишь два пожизненных президента - в Малави и КНДР, причем в последней сын президента уже при жизни отца провозглашен его преемником.

Полупрезидентская, полупарламентская республика

"Гибридные" формы монархии не представляют большого интереса для исследователей: число их вариантов из-за характера самой формы правления довольно ограничено. Гораздо более перспективными являются смешанные и "гибридные" формы республики, имеющей множество разновидностей. Наблюдается самое различное соединение элементов парламентарной и президентской республик, а иногда появление таких черт, которых не было ни у одной из этих форм. В последнем случае происходит не просто смешение разных сторон отдельных разновидностей республиканской формы правления, а рождается новое качество, возникает своеобразный гибрид.

Как известно, существует несколько отличительных признаков президентской и парламентской республик, но главное различие между ними заключается в способе политической ответственности правительства (совета, кабинета министров). Все другие признаки, в том числе и порядок назначения правительства, не являются решающими: юридически в парламентарной республике правительство также назначается актом президента (хотя на деле акт президента о назначении министров выражает лишь волю парламентского большинства). Примерами президентской республики являются США, Сирия, Зимбабве, парламентарной – Италия, Германия, Индия и др.

В последние десятилетия указанный выше главный признак все чаще подвергается различным коррективам. В результате остается все меньше "чистых" президентских или парламентарных республик, возникают полупрезидентские, полупарламентарные республики. Для этой цели используются как концепция "рационализированного парламентаризма", имеющая целью ограничить власть парламента и усилить исполнительную власть, так и требование ответственного правительства, неразрывно связанное с идеей парламентарной республики. Одной из положительных черт президентской республики является стабильность правительства, которое не может быть уволено парламентом в отставку, в частности по причинам борьбы партийных фракций и изменения соотношения сил в его стенах. Кроме того, эта форма обеспечивает единство исполнительной власти: правительство возглавляет глава государства, даже если есть должность так называемого административного премьера (премьер-министра), о котором речь пойдет ниже. С другой стороны, важнейшей позитивной чертой парламентарной республики является ответственность правительства перед парламентом, которое обязано

учитывать в своей деятельности соотношение сил в парламенте и, следовательно, общественное мнение (особенно его состояние во время выборов в парламент). Однако президентская республика тяготеет к авторитаризму. Исполнительная власть ускользает из-под парламентского контроля. Правительство же парламентской республики в условиях многопартийной системы, особенно если нет доминирующей партии или устойчивой коалиции партий, вместе образующих парламентское большинство, слабо и нестабильно, часто "свергается" парламентом. Выше это иллюстрировалось на примере Италии.

Для того чтобы соединить указанные выше позитивные элементы парламентской и президентской республик, в первой из них вводится ограничение вотума недоверия, а во второй - создаются ограниченные формы вотума недоверия. Возможности вынесения вотума недоверия ограничивают по-разному. В Германии, например, предусмотрен "конструктивный вотум недоверия": такая резолюция принимается одновременно с назначением нового канцлера, что исключает "бесправительственное" состояние страны. Кроме того, временно, до формирования нового правительства, продолжает управлять ушедшее в отставку. За все время существования ФРГ, с 1949 г., конструктивный вотум недоверия был применен лишь 1 раз.

Во Франции требуется, чтобы резолюция порицания была мотивирована, подписана не менее чем 1/10 состава нижней палаты и, в отличие от Германии, принята не просто большинством нижней палаты, а абсолютным большинством ее состава. Случаи внесения резолюции порицания во Франции крайне редки.

Создание смешанных форм (во всяком случае, тенденция к этому) связано также с установлением в президентской республике ответственности перед парламентом отдельных министров, но не главы правительства, которым остается фактически, а часто юридически президент. Эта тенденция нашла свое выражение в конституционном праве ряда стран Латинской Америки - Венесуэле, Колумбии, Перу, в Уругвае, Коста-Рике, Эквадоре и др.

Один из наиболее типичных примеров смешанной формы - республика Перу по конституции 1933 года (до переворота 1968 г). Отличительная черта формы правления в Перу состояла в двойственном положении правительства по отношению к президенту и конгрессу по вопросу о политической ответственности. Совет министров был ответственен как перед президентом, так и перед законодательным органом. К тому же реализацию президентом некоторых своих важных функций конституция ставила в преимущественную зависимость от волеизъявления конгресса.

Особая разновидность смешанной формы правления существовала в Панаме с 1972 по 1979 годы. Ее существенная отличительная черта состоит в особом положении главы правительства в системе государственных органов республики - по конституции 1972 года он, а не президент был ключевым звеном государственного механизма. Президент юридически, а еще больше фактически был низведен до положения второстепенной фигуры в структуре центральных органов государства. Совет кабинета наделялся конституцией главным образом совещательными полномочиями и действовал как консультативный орган при носителе высшей исполнительной власти - главе правительства. Еще одна особенность формы правления Панамы до конца 1978 года - формальное отсутствие в стране партийной системы, поэтому парламентские выборы проводились по территориальному признаку.

В некоторых президентских республиках создается особая должность административного премьер-министра (Египет, Перу, Турция и др.), но не он определяет политику правительства, это делает президент, остающийся его фактическим руководителем. Президент председательствует на официальных заседаниях правительства, премьер-министр ведает оперативной деятельностью правительства и ведет его неофициальные заседания, да и то в ряде стран каждый раз только по поручению президента. Однако создание такой должности позволило установить ответственность правительства в целом, а не только отдельных министров, перед парламентом, оставляя при этом в неприкосновенности положение фактического руководителя правительства - президента. Несмотря на то, что правительство ответственно перед парламентом, назначает его президент без одобрения последнего.

Постановка вопроса о доверии правительству в президентской республике возможна лишь значительным числом членов парламента (в Перу по конституции 1979 г. - 1/20 частью состава парламента, в Колумбии - не менее 1/10 части членов любой палаты двухпалатного парламента). Решение принимается абсолютным большинством всем состава парламента (соответствующей палаты), а иногда и квалифицированным большинством (2/3).

Тенденции к созданию смешанных форм связаны с конституционным снижением роли президента в президентской республике (так было в России в связи с поправками к Конституции в декабре 1992 г. и в марте 1993 г.) и с повышением этой роли в парламентарной республике. В первом случае вводятся положения об утверждении парламентом назначений министров, во втором - президент наделяется некоторыми самостоятельными полномочиями (Пакистан).

Мы рассмотрели далеко не все аспекты процесса становления смешанных и "гибридных" форм: каждая страна имеет свои особенности. Они неизбежны, даже если в государстве принимается уже известная модель. Например, на форму правления Алжира или Шри-Ланки в свое время существенное влияние оказали французские институты, но в Алжире коррективы внесла мусульманская идеология, в Шри-Ланке - британское наследие. То же самое можно сказать о Нигерии и Египте, где сказалось влияние конституции США.

Заключение

В целом создание смешанных и "гибридных" форм правления, как показывает опыт многих стран, имеет несомненные плюсы. Тем самым обеспечивается стабильность управления страной, устраняется возможность частой смены правительства по конъюнктурным партийным соображениям, обеспечивается консолидация партий. Не нарушая местного самоуправления, этот процесс ведет к укреплению роли государственной власти на местах, способствует единству государства. Это особенно важно в условиях стран, которые не имеют опыта длительного парламентского управления и где последнее в условиях несформировавшихся партийных структур, несложившихся механизмов парламентского управления может вести к постоянному разброду и шатаниям.

Вместе с тем, такой процесс имеет свои минусы. Во-первых, нарушается присущее той или иной форме единство структуры управления и одновременно возникают новые виды отношений, коллизии и несогласованности, которых не было в "отработанных" формах правления. Разрушаются сложившиеся стандарты разделения властей, имеющие свои устойчивые формы и в президентской, и в парламентской республиках. Происходит смешение разных начал, и это не всегда способствует соблюдению конституционной законности.

Во-вторых, возрастание роли парламента в президентской (полупрезидентской) республике при создании смешанных форм, усиление его контроля за деятельностью правительства - часто лишь внешнее, обманчивое явление. В парламентской же республике при создании смешанных форм значение парламента падает, происходит значительное усиление власти президента, к чему эта форма не приспособлена, а потому не имеет достаточных гарантий против президентского всевластия.

В-третьих, в форме правления снижается роль институциональных факторов, она все более зависит от личности конкретного президента. А носители президентской власти нередко обнаруживают стремление к персонализации власти, к авторитаризму. Наибольшие возможности для этого создаются, как мы видели, в президентской республике. Поэтому переход парламентской республики (а также и парламентской монархии в развитых странах с давно сложившимися традициями) к смешанной форме правления, а затем, возможно, и к президентской республике всегда означает усиление авторитаристских черт. Таковы же последствия рационализированного парламентаризма, если его результатом является усиление власти не президента, а премьер-министра.

Список использованной литературы

1. Денисов А.И. Сущность и формы государства. М. 1960.
2. Курс лекций по теории государства и права. Саратов. 1993.
3. Общая теория права и государства. П/р Лазарева В.В. М. 1994.
4. Петров В.С. Тип и формы государства. Л-д. 1967.
5. Стародубский Б.А. Политические режимы европейских буржуазных стран. Свердловск. 1989.
6. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М. 1993.
7. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве.// Государство и право. 1994. № 4.
8. Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябов С.В. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки. М. 1982.